

Wie geht es weiter mit dem Zuckerrübenanbau?

Uwe Latacz-Lohmann

Institut für Agrarökonomie

Nun steht auch die letzte Bastion der „alten Agrarpolitik“ vor der Reform. Welche Auswirkungen die geplante Reform der Zuckermarktordnung hat und ob die Rechnung der Kommission aufgeht, erläutert Uwe Latacz-Lohmann.

Warum reformieren? Die Zuckermarktordnung hat doch „gut funktioniert“, sagen viele. Ein Ausufer der Produktion und der subventionierten Exporte, wie wir es aus anderen Bereichen der gemeinsamen Agrarpolitik kennen, sei doch durch die strikte Handhabung der Quote vermieden worden, so hört man. Und die Verbraucher litten doch nun auch vergleichsweise wenig unter den gestützten Zuckerpreisen. Nein, diesmal sind es die ungünstigen Umstände, die eine Reform unumgänglich machen. Und für diese Umstände zeichnet unter anderem der in letzter Zeit viel gescholtene Bundesaußenminister verantwortlich. Er hatte nämlich im Jahr 2001 das Everything But Arms-Abkommen (EBA) unterzeichnet und dabei den sensiblen Bereich Zucker nicht bedacht. Oder nicht bedenken wollen? EBA bedeutet nämlich, dass die ärmsten 50 Länder der Welt alles außer Waffen zollfrei in die EU einführen dürfen, und zwar in unbegrenzten Mengen. Und dazu gehört neben Bananen auch Zucker, den viele dieser Länder zu vergleichsweise niedrigen Kosten produzieren können. Schon seit 1973 werden den sogenannten AKP-Staaten (77 Länder, vorwiegend ehemalige englische Kolonien in Asien, in der Karibik und im Pazifik) solche präferenziellen Zuckerexporte in die EU als eine Form der Entwicklungshilfe zugestanden. Und auch einige Balkanstaaten haben präferenzielle Zuckerexportabkommen mit der EU. Zu diesen Staaten werden sich im Rahmen des EBA-Abkommens in Zukunft weitere gesellen, die ihren Zucker zum hohen EU-Preis in der Union verkaufen dürfen. Hinzu kommt ein laufendes WTO-Berufungsverfahren, das der EU den subventionierten Export von C-Zucker und den Re-Export von AKP-Zucker untersagen könnte. Also sitzt die EU in der Zwickmühle: einerseits wird durch EBA mehr Zucker importiert werden, andererseits muss der subventionierte Export von Zucker deutlich reduziert werden. Lösungsvorschlag der Kommission: Senkung der Quoten um 16%, um den Exportdruck zu verringern, und Senkung des Rübenauszahlungspreises um zunächst 20%, dann 37%, um den Anreiz für Importe aus EBA- und AKP- Ländern zu verringern. Die weiteren Elemente des Reformvorschlags sind in Box 1 zusammengefasst.

Werden in Zukunft noch Rüben angebaut?

Was bedeutet das nun für den Rübenanbau in Deutschland und in der EU? Zunächst ist zu bedenken, dass die Zuckerrübe auch nach der Reform die wettbewerbsstärkste Frucht bleiben wird. Das gilt zumindest dann, wenn – wie im Vorschlag der Kommission vorgesehen – 60% der Preissenkung durch eine Direktzahlung ausgeglichen wird. Somit ist damit zu rechnen, dass der Anbau von Zuckerrüben um den Prozentsatz der Quotenkürzung, also 16%, eingeschränkt wird. Dies gilt unter zwei Voraussetzungen: Erstens, dass die Direktzahlungen nicht von der Produktion entkoppelt und auf die allgemeine Flächenprämie umgelegt werden. Und zweitens, dass die Quoten nicht handelbar sind. Wenn die Rübenprämie entkoppelt und umgelegt wird, wird es für die Rübe knapp, zumindest im Norden der Republik, wo die Zuckererträge geringer und die Erträge der Konkurrenzfrüchte, insbesondere des Weizens, vergleichsweise höher sind

als im Süden (siehe Beispielrechnung für Schleswig-Holstein in Box 2). Wenn die Quote EU-weit handelbar gemacht wird, kann dies dazu führen, dass zukünftig in Deutschland vielleicht sogar mehr Zuckerrüben angebaut werden. Denn Deutschland ist im EU-Vergleich eher als ein Gunststandort der Rübenproduktion anzusehen, und Handelbarkeit der Quoten bedeutet, dass sich die Produktion von den weniger geeigneten Standorten an die Gunststandorte verlagert. Natürlich wird mit dem Rübenanbau in Zukunft weniger verdient. Die Einkommen der betreffenden Betriebe werden spürbar zurückgehen, weil nur 60% der Preissenkung ausgeglichen wird, der Anbauumfang der wettbewerbsstärksten Frucht eingeschränkt werden muss und möglicherweise früher oder später die Rübenprämie in die allgemeine Flächenprämie eingehen wird. Letzteres ist noch Zukunftsmusik. Aber es ist damit zu rechnen, dass sich insbesondere die Milchviehbauern vehement für die Umlegung der Rübenprämie auf alle Flächen einsetzen werden, schließlich geht ja auch ihre Milchprämie ab 2013 in die regionale Einheitsprämie ein. Die Reform wird den Strukturwandel in den Ackerbauregionen verstärken, denn mit 70 oder 80 ha Ackerbau lässt sich dann selbst am Bördestandort kaum noch leben. Die Mindestbetriebsgröße, die zur Erzielung eines angemessenen Einkommens nötig ist, wird steigen, und damit wird die Konkurrenz um knappe Flächen weiter zunehmen.

Rohrzucker – die leidige Konkurrenz

Für eine längerfristige Folgenabschätzung der Reform ist zu bedenken, dass sich Zucker aus Zuckerrohr kostengünstiger gewinnen lässt als aus Zuckerrüben. So liegen die Produktionskosten beim weltgrößten Zuckerproduzenten Brasilien etwa nur halb so hoch wie in Europa. Und auch die meisten der durch das EBA-Abkommen begünstigten Entwicklungsländer produzieren Rohrzucker, wenn auch zu höheren Kosten als die Brasilianer. Entscheidend ist nun die Frage, ob diese Länder Zucker zu niedrigeren Kosten produzieren können als wir Europäer. Obwohl es hierzu kaum belastbare Studien gibt, deutet einiges darauf hin, dass eine beachtliche Anzahl von EBA-Ländern hierzu in der Lage ist. Wenn dem so ist, wird das EBA-Abkommen zur Folge haben, dass diese Länder jedes im eigenen Land produzierte Kilogramm Zucker in die EU exportieren werden. Nun setzt die Kommission darauf, dass durch Absenkung des institutionellen Stützpreises auf 421 €/t Weißzucker der Export von Zucker in die EU für viele EBA-Länder gar nicht mehr lukrativ ist, und es gibt vage Abschätzungen darüber, welches Land bei welchem Preis aus dem Exportgeschäft aussteigen (bzw. gar nicht erst einsteigen) würde. Diese Abschätzungen sind aber angesichts der schlechten Datenlage bezüglich der Produktionskosten von Zucker in den EBA-Ländern mit sehr großen Unsicherheiten behaftet. Geht die Rechnung der Kommission nicht auf, werden die gesteigerten Importe den Druck auf den europäischen Zuckerpreis erhöhen, so dass der angestrebte Stützpreis unter Druck geraten würde. Da der Reformvorschlag die Abschaffung der Zuckerintervention vorsieht, bleibt der Kommission dann nur noch die Möglichkeit, die Erzeugerquoten weiter (also über die vorgeschlagenen 16% hinaus) zu kürzen, um dem Preisverfall Einhalt zu gebieten. Mit privater Lagerhaltung, wie sie im Reformvorschlag vorgesehen ist, lässt sich dieses strukturelle Problem wohl kaum bekämpfen. Die europäischen Rübenanbauer werden von dieser Aussicht wenig erfreut sein, und schon jetzt hört man Argumente, dass die Rübenanbauer dann wohl die Zeche für eine ineffiziente Entwicklungspolitik zahlen müssten.

Zuckermarktpolitik – eine schlechte Form der Entwicklungspolitik

Dass diese Form der Entwicklungspolitik nicht zielführend ist, wird deutlich, wenn man einen Schritt weiterdenkt. Steigender Importdruck lässt den Druck auf den EU-Zuckerpreis wachsen. Die EU steuert mit weiteren Quotenkürzungen gegen. Jeder durch weitere Quotenkürzung geschaffene Freiraum wird jedoch durch zusätzlichen Importzucker schnell wieder ausgefüllt.

Dies führt zu einer Abwärtsspirale der Preise und Quoten, an deren Ende das Aus für die Zuckermarktordnung steht. Dies kann jedoch nicht im Sinne der Entwicklungsländer sein, würden sie sich damit doch selbst ihrer eigenen Exportgrundlage entledigen. Schlimmer noch: Es ist zu erwarten, dass einige dieser Länder angesichts der Exportchancen nach Europa knappe Finanzmittel in den Aufbau einer Zuckerexportindustrie investieren werden. Diese würde sich beim Fall der Zuckermarktordnung als international nicht wettbewerbsfähig erweisen, denn mit den Produktionskosten der Brasilianer kann wohl keiner konkurrieren, schon gar nicht die EBA-Länder. Damit wäre diese Investition entwertet, das darin gebundene Kapital verschwendet und die betroffenen Entwicklungsländer einer wirtschaftlichen Perspektive beraubt.

Ist die Zuckermarktordnung noch zu retten?

Nach dem oben beschriebenen Negativszenario würde die Umsetzung des Kommissionsvorschlags bei optimistischer Einschätzung des Exportpotentials der Entwicklungsländer langfristig das Aus für die Zuckermarktordnung bedeuten. Welche Möglichkeiten bestehen, die Marktordnung doch noch zu retten? Zunächst einmal muss sich die Politik über das Ziel klar werden: Soll weiterhin Zucker in Europa produziert werden oder nicht? Wenn ja, geht das nur mit einer funktionierenden Marktordnung, denn kein Land in Europa kann mit den brasilianischen Zuckerrohrproduzenten konkurrieren. Und die Brasilianer hätten das Potenzial, nahezu den gesamten Weltzuckermarkt zu bedienen. Wenn die Aufrechterhaltung der Zuckerproduktion in Europa kein politisches Ziel ist, sollte dies deutlich gesagt werden und bei den Produzenten keine falschen Hoffnungen geweckt werden. Im Folgenden gehe ich davon aus, dass in Europa weiterhin Zucker produziert werden soll. Was ist zu tun, um die reformierte Zuckermarktordnung vor der oben beschriebenen Selbstzerstörung zu bewahren? Zwei Möglichkeiten sind denkbar.

Inferiore Verwertung von überschüssigem Zucker

Die erste besteht darin, alternative Verwendungsmöglichkeiten für überschüssigen Zucker zu finden. Die mögliche Verwendung von Zucker zur Herstellung von Bioethanol wird in diesem Zusammenhang oft genannt. Die Bioethanolproduktion könnte praktisch als eine Art Überdruckventil fungieren, das sich öffnet, wenn der Druck auf dem europäischen Zuckermarkt steigt. Doch ist zu bedenken, dass Zucker nicht der am besten geeignete Rohstoff für die Bioethanolproduktion ist. Getreide eignet sich hierzu besser. Somit muss die Wirtschaftlichkeit der Bioethanolproduktion aus Zucker mit einem großen Fragezeichen versehen werden.

Steuerung des Weltzuckermarktes

Die zweite Möglichkeit besteht in einer mengenmäßigen Steuerung des Weltzuckermarktes. Das Ziel einer solchen Steuerung müsste die Beschränkung der präferenziellen Zuckerimporte in die EU sein mit dem Ziel, den Preisverfall zu begrenzen. Dies könnte durch Importquoten bewerkstelligt werden, so wie sie seit vielen Jahren für die AKP-Länder gelten. Dasselbe Steuerungsinstrument müsste auch auf die EBA-Länder und andere begünstigte Exportländer (vor allem die Balkanländer) angewandt werden. Ob ein solches Abkommen jedoch Chancen auf Verwirklichung hat, ist unklar. Einerseits würde die Importquotierung von Zucker aus Entwicklungsländern eine Aufweichung des EBA-Abkommens bedeuten, mit der sich die EU politisch schwer tun könnte. Zum anderen haben die EBA-, AKP- und die Balkan-Länder ein Eigeninteresse an der Erhaltung der EU-Zuckermarktordnung, stellt diese doch die Grundlage für die lukrativen Zuckerexporte dar. Dauerhaft erhalten lässt sich die Marktordnung jedoch nur, wenn die Importe nach Europa mengenmäßig begrenzt werden. Die Frage ist, ob das kurzfristige Streben der Entwicklungsländer nach schnellen Exportdevisen dem langfristig-strategischen

Interesse dieser Länder an der Erhaltung der Zuckermarktordnung überwiegt. Der Ausgang dieser Verhandlungen, wenn sie denn stattfinden, könnte darüber entscheiden, ob in einem Jahrzehnt in Europa noch Zuckerrüben angebaut werden.

Uwe Latacz-Lohmann, Institut für Agrarökonomie der Universität Kiel

Box 1: Die wichtigsten Elemente des Kommissionsvorschlags zur Reform der Zuckermarktordnung

- Senkung des institutionellen Stützungspreises von 632 EUR auf 421 EUR je Tonne in zwei Stufen über einen Zeitraum von drei Jahren.
- Senkung des Mindestpreises für Zuckerrüben von 43,6 EUR auf 27,4 EUR je Tonne in zwei Stufen über einen Zeitraum von drei Jahren.
- Abschaffung der Intervention und Ersetzung durch ein System der privaten Lagerhaltung
- Senkung der EU-Erzeugungsquote um 2,8 Mio. Tonnen (von 17,4 Mio. Tonnen auf 14,6 Mio. Tonnen) über einen Zeitraum von vier Jahren
- Verringerung der durch Ausfuhrerstattungen subventionierten Exporte um 2 Mio. Tonnen (von 2,4 Mio. auf 0,4 Mio. Tonnen)
- Neue, entkoppelte Zahlung an die Erzeuger von Zuckerrüben zum teilweisen (60%igen) Ausgleich für Einkommensverluste
- Die Erzeugungsquoten sind künftig auch zwischen Marktteilnehmern unterschiedlicher Mitgliedstaaten übertragbar
- Umstellungsregelung, bei der Zuckerfabriken, die den Sektor verlassen, einen Förderbetrag von 250 EUR je Tonne erhalten können.

Box 2: Wirtschaftlichkeit des Zuckerrübenanbaus in Schleswig-Holstein vor und nach der Reform

Ertragsstufe	Vor Reform	Reform mit 60% Ausgleich	Reform mit entkoppeltem Ausgl.	W-Weizen (Konkurrenzfrucht)
Ertrag (dt/ha)	500	500	500	100
Preis ¹⁾ (€/dt)	4,65 ¹⁾	2,74	2,74	10,50
Marktleistung (€/ha)	2.325	1.370	1.370	1.050
Ausgleichszahlung (€/ha)		575		
Leistung (€/ha)	2.325	1.945	1.370	1.050
Saat- und Pflanzgut	155	155	155	56
Düngemittel	191	191	191	241
Herbizide	175	175	175	50
Fungizide	15	15	15	95
Insektizide	20	20	20	10
Wachstumsregler				30
Summe Pflanzenschutz	210	210	210	185
var. Masch.-Kosten Anbau	130	130	130	129
Lohnmaschinen (Aussaat, Ernte)	320	320	320	49
Summe var. Maschinenkosten	450	450	450	178
Hagelversicherung	9	9	10	5
Lohntrocknung				
Summe variable Kosten (€/ha)	1.016	1.016	1.016	742
Deckungsbeitrag (€/ha)	1.309	929	354	308

¹⁾ 60% A-, 30% B- und 10% C-Rüben (inkl. Schnitzel)

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage von Daten der Landwirtschaftskammer Schleswig-Holstein